

**מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של
התפשטות נגיף הקורונה**

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, במטרה לסייע לעסקים אשר פעילותם העסקית נפגעה כתוצאה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף covid-19, להעניק מענק בעד השתתפות בהוצאות קבועות, כמפורט בסעיף 2, ובלבד שהתקיימו כל התנאים כמפורט בסעיף 1 :

1. תנאי הזכאות למענק

עוסק יהיה זכאי למענק אם מתקיימים לגביו כל אלה:

א. מחזור העסקאות שלו לשנת 2019 עולה על 18,000 ש"ח ואינו עולה על 20 מיליון שקלים חדשים בשנה ולגבי עוסק יחיד – מחזור העסקאות שלו לשנת 2019 עולה על 300 אלף ש"ח ואינו עולה על 20 מיליון ש"ח;

ב. הפרש המחזורים של העוסק הוא בסכום העולה על 25% ממחזור עסקאותיו בתקופת הבסיס;

ג. ירידת מחזור העסקאות בתקופת המענק נגרמה כתוצאה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף covid-19;

ד. הוא הגיש דוח תקופתי לפי סעיפים 67 או 67א, לפי העניין, לחוק מס ערך מוסף, לתקופות הדיווח בשלן נמדד מחזור העסקאות בהתאם להחלטה זו, אם היה חייב בהגשתם לפי חוק מס ערך מוסף;

ה. לא התקיימו לגביו אחד מאלה:

(1) הוא היה חייב בניחול פנקסים לשנת המס 2019 ולא ניהלם;

(2) פנקסיו לשנת המס 2019 נקבעו כבלתי קבילים, בקביעה שאינה ניתנת לערר או לערעור.

2. סכום המענק

א. מענק לחברה שמחזור העסקאות שלה לשנת 2019 אינו עולה על 300,000 שקלים חדשים, יהיה בסכום שמפורט להלן, לפי העניין:

(1) לחברה שמחזור העסקאות שלה לשנת 2019 אינו עולה על 100 אלף שקלים חדשים – 700 ש"ח;

(2) לחברה שמחזור העסקאות שלה לשנת 2019 עולה על 100 אלף שקלים חדשים, אך

אינו עולה על 200 אלף שקלים חדשים – 1,875 - 2 - ש"ח ;

(3) לחברה שמחזור העסקאות שלה לשנת 2019 עולה על 200 אלף שקלים חדשים – 3,025 ש"ח ;

לעניין זה: "חברה" – חברה או שותפות.

ב. מענק לעוסק אשר מחזור העסקאות שלו לשנת 2019 עולה על 300 אלף ש"ח יעמוד על הסכומים המפורטים להלן, לפי העניין, ובלבד שלא יעלה על 400 אלף שקלים חדשים :

(1) עוסק ששיעור ירידת מחזור העסקאות שלו עולה על 25% ואינו עולה על 40% - סכום השווה למכפלה של 0.1 במקדם ההשתתפות בהוצאות הקבועות ובמחזור עסקאות בתקופת הבסיס ;

(2) עוסק ששיעור ירידת מחזור העסקאות שלו עולה על 40% ואינו עולה על 60% - סכום השווה למכפלה של 0.2 במקדם ההשתתפות בהוצאות הקבועות ובמחזור עסקאות בתקופת הבסיס ;

(3) עוסק ששיעור ירידת מחזור העסקאות שלו עולה על 60% ואינו עולה על 80% - סכום השווה למכפלה של 0.35 במקדם ההשתתפות בהוצאות הקבועות ובמחזור עסקאות בתקופת הבסיס ;

(4) עוסק ששיעור ירידת מחזור העסקאות שלו עולה על 80% - סכום השווה למכפלה של 0.5 במקדם ההשתתפות בהוצאות הקבועות ובמחזור עסקאות בתקופת הבסיס.

3. בקשה לקבלת מענק

א. עוסק יגיש בקשה לקבלת מענק בתוך 90 ימים מיום 12 במאי 2020.

ב. בקשה לקבלת מענק תוגש בטופס מקוון ותכלול את הפרטים הדרושים לשם בחינת עמידתו של מבקש המענק בתנאי הזכאות למענק ולשם תשלום המענק.

4. השגה

א. הרואה עצמו נפגע מהחלטת רשות המיסים בנוגע למענק, רשאי להגיש השגה לעובד אשר המנהל הסמיכו לשם כך, בתוך 45 ימים מיום קבלת ההחלטה. החלטה בהשגה תהיה מנומקת ותינתן בכתב בתוך 180 ימים.

ב. על החלטה בהשגה ניתן הגיש השגה שנייה לוועדת השגות שהרכבה: עובד אגף החשב הכללי שמינה תחשב הכללי במשרד האוצר אשר יכהן כיושב ראש הוועדה, עובד שמינה מנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה ועובד שמינה היועץ המשפטי של משרד האוצר (להלן – ועדת השגות). ההשגה תוגש בתוך 45 ימים ממועד קבלת המשיג את החלטה בהשגה הראשונה ; החלטה בהשגה השנייה

תהיה מנומקת ותינתן בכתב בתוך 180 ימים.

ג. ההשגות יוגשו בטופס מקוון שיקבע המנהל ויכללו את הפרטים הדרושים לשם בחינת טענותיו של מבקש המענק ועמידתו בתנאי הזכאות למענק.

ד. העובד המוסמך להכריע בהשגה וועדת ההשגות יהיו רשאים לדון ולהכריע בהשגות על פי טענות וראיות שיוגשו בכתב.

5. הגדרות

בהחלטה זו:

"הוצאות שכר נחסכות" – סך סכום השכר הקובע לתקופת המענק עבור כלל העובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום או שפוטרו, כשהוא מוכפל ב- 6 ;

"הפרש מחזורים" - הפרש החיובי שבין מחזור עסקאותיו של העוסק בתקופת הבסיס לבין מחזור עסקאותיו של העוסק בתקופת המענק ; ואם היה העוסק רשום יחד עם עוסק אחר לפי סעיף 56 לחוק מס ערך מוסף, יופחת מהמחזור המאוחד מחזורו של העוסק האחר ;

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ;

"חוק מס ערך מוסף" - חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 ;

"מוסד ציבורי זכאי" - מוסד ציבורי כהגדרתו בסעיף 9(2)(ב) לפקודת מס הכנסה, שמתקיימים בו שני אלה :

(1) שליש לפחות מהכנסתו בשנת המס 2018, כפי שדווחה בדוח שהגיש לפי סעיף 131 לפקודה, לא היתה מתמיכה, לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, מתמיכה מאת רשות מקומית, או מתרומות (להלן – תמיכות ותרומות) ;

(2) עיקר הכנסתו בשנת המס 2018 כפי שדווחה בדוח שהגיש לפי סעיף 131 לפקודה, שלא מתמיכות ותרומות הייתה ממכירת שירותים או מוצרים באופן שוטף ובמהלך רוב חודשי השנה ;

"מחזור עסקאות" – לעוסק – כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, למעט מכירות הוניות, עסקאות שדווחו על ידי הקונה לפי סעיפים 20 או 21 לחוק מס ערך מוסף ; למוסד ציבורי זכאי – הכנסה כמשמעותה בסעיף 1 לפקודה ;

"מחזור עסקאות לשנת 2019" – מחזור עסקאות לשנת 2019, כפי שדווח לרשות המיסים בישראל על פי דין עד ליום 1 במרץ 2020 ; לעניין זה :

(1) עסק שפעילותו החלה לאחר יום 1 בינואר 2019 – מחזור העסקאות שלו מיום תחילת החודש העוקב ליום פתיחת העסק ועד ליום 31 בדצמבר 2019, כשהוא מחולק במספר

חודשי העיסוק ומוכפל ב-12 ;

(2) עוסק הרשום כשותפות ועוסק הרשום יחד עם עוסק אחר לפי סעיף 56 לחוק מס ערך מוסף – לפי מחזור העסקאות המאוחד של עוסקים הרשומים יחד, או של השותפות, לפי העניין.

"מחזור עסקאות בתקופת הבסיס" - מחזור עסקאות לחודשים מרץ ואפריל 2019, כפי שדווח לרשות המסים בישראל על פי דין עד יום 1 במרץ 2020 ; לעניין עסק שפעילותו החלה לאחר יום 1 במרס 2019 יראו את מחזור העסקאות בתקופת הבסיס בשנת 2019 כמחזור העסקאות מיום תחילת החודש העוקב ליום פתיחת העסק עד יום 29 בפברואר 2020, כשהוא מחולק במספר חודשי העיסוק כאמור ומוכפל ב-2, ובלבד שדיווח בתקופה זו על מחזור גדול מאפס ;

"מחזור עסקאות בתקופת המענק" - מחזור עסקאות לחודשים מרץ ואפריל 2020, כפי שדווח לרשות המסים בישראל על פי דין ;

"המנהל" - מנהל רשות המסים או מי שהוסמך על ידו לצורך ביצוע החלטה זו ;

"מקדם הוצאות קבועות" -

(1) לגבי עוסק, כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, – הסכום המתקבל מצירוף של שני אלה :

א. סך כל התשומות השוטפות, למעט תשומות ציוד, כפי שדווח לרשות המסים בישראל בשל שנת המס 2019, כשהוא מחולק במחזור העסקאות לשנת 2019 ומוכפל ב-0.9 ;

ב. סכום הוצאות שכר נחסכות כשהוא מחולק במחזור העסקאות לשנת 2019 ;

(2) לגבי מוסד ציבורי זכאי – הסכום המתקבל מצירוף של שני אלה :

א. סך כל ההוצאות הקשורות למכירת שירותים או מוצרים המסופקים באופן שוטף ובמהלך רוב חודשי השנה בשל שנת המס 2018, כשהוא מחולק בסך הכנסתו בשנת המס 2018 ;

ב. סכום הוצאות השכר נחסכות כשהוא מחולק במחזור העסקאות לשנת 2018 ;

(3) לגבי עוסק הרשום כעוסק אחד עם עוסק אחר לפי הוראות סעיף 56 לחוק מס ערך מוסף – הסכום המתקבל מצירוף של שני אלה :

א. סך כל התשומות השוטפות, למעט תשומות ציוד, כפי שדווח לרשות המסים בישראל בשל שנת המס 2019, כשהוא מחולק בסכום הכנסתו בשנת המס 2019 ומוכפל ב-0.9 והכל אילולא היה רשום כעוסק אחד עם עוסק אחר ;

ב. סכום הוצאות השכר נחסכות כשהוא מחולק במחזור העסקאות לשנת 2019 ;

"מקדם השתתפות בחוצאות קבועות" – התוצאה המתקבלת מהפחתת מקדם הוצאות קבועות, לפי העניין, מ-1, ולא יותר מ-0.3, ובלבד שאם היא נמוכה מאפס היא תחשב כאפס; לגבי עוסק שמחזור עסקאותיו לשנת 2019 עולה על 300,000 ש"ח ואינו עולה על 1,500,000 ש"ח, שיעור השווה ל-0.3; לגבי עוסק במסחר סיטונאי או קמעונאי בדלק – לא יותר מ-0.075.

"סכום השכר הקובע לתקופת המענק" – ממוצע שכר העבודה החודשי של עובד שהוצא לחופשה ללא תשלום או שפוטר, החייב בדמי ביטוח לאומי, לשלושת החודשים הקודמים לחודש יציאתו לחופשה ללא תשלום או פיטוריו, מוכפל ב-1.25 ובחלק היחסי מתקופת המענק בו לא עבד בשל פיטוריו או בשל הוצאתו לחופשה ללא תשלום;

"עוסק" – "חייב במס", כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, למעט אלה:

- (1) גוף מתוקצב או תאגיד בריאות כהגדרתם בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;
- (2) קופת חולים;
- (3) חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975;
- (4) מוסד ציבורי, כהגדרתו בסעיף 9(ב) לפקודה, למעט אם הוא מוסד ציבורי זכאי;
- (5) עוסק שבשנת המס 2019 ובשנת המס 2020 חל עליו הפטור לפי סעיף 33 לחוק מס ערך מוסף;
- (6) מי שעיסוקו במכירת זכות במקרקעין המהווה מלאי עסקי בידו או שבשנת המס 2019 ו-2020 חל בחישוב הכנסתו סעיף 8א לפקודה, בשל עבודה מתמשכת שמשך ביצועה מעל שנה;
- (7) מוסד פיננסי – כל אחד מאלה:
 - א. תאגיד בנקאי כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, לרבות תאגיד עזר כהגדרתו בחוק כאמור;
 - ב. מבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981;
 - ג. בנק ישראל כמשמעותו בחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954;
 - ד. חבר בורסה כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968;
 - ה. חברה מנהלת כהגדרתה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005;
 - ו. מנהל קרן כמשמעותו בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994;

(8) עוסק שהחל בפעילותו לאחר יום 31 בדצמבר 2019;

(9) תאגיד שהוקם בחוק או לפיו ;

(10) תאגיד שדיווח לרשות המסים בישראל על סגירת עסקו לפני יום 1 במרץ 2020 ;

(11) בשלושת החודשים האחרונים שהיה חייב בהגשתם לפי חוק מס ערך מוסף, הוא דיווח על מחזור עסקאות בשיעור אפס.

"הפקודה" – פקודת מס הכנסה ;

"תקופת הבסיס" – חודשים מרץ ואפריל 2019 ;

"תקופת המענק" – חודשים מרץ ואפריל 2020 ;

"תשומות ציוד" – כהגדרתן בחוק מס ערך מוסף.

6. להטיל על מנהל רשות המיסים לפעול ליישום החלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

באמצע חודש דצמבר 2019 החלה התפרצות המחלה COVID-19 הנגרמת מנגיף קורונה SARS-CoV-2. ביום 11 במרץ 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על המחלה הנגרמת מנגיף הקורונה כעל מגפה עולמית. צעד חריג בעל משמעויות מרחיקות לכת. ביום 27 בינואר 2020 הכריז שר הבריאות בהתאם לסמכותו לפי סעיף 20(1) לפקודת בריאות העם, 1940 כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטייה סכנה חמורה לבריאות הציבור.

בהמשך להכרזה זו הוטלו הגבלות משמעותיות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, לצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף (ראו תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), (התש"ף-2020)) ותקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), (התש"ף-2020). הגבלות אלו אינן מאפשרות לקיים שגרת עבודה רגילה והן הביאו לצמצום משמעותי של הפעילות העסקית של חלק ניכר מענפי המגזר העסקי ובכלל זה גם פיטורי עובדים או הוצאתם לחופשה ללא תשלום.

עסקים שפעילותם נפגעה כאמור יכולים לצמצם את הוצאותיהם המשתנות כגון רכישות מספקים ותשלומי שכר, אולם ישנן הוצאות שאין ביכולתם להימנע מהן ובהן תשלומי שכירות, הוצאות ביטוח, חשבונות חשמל ומים וכדומה. יחס ההוצאות הקבועות של עסקים קטנים ביחס למחזור המכירות גבוה יותר לעומת עסקים בינוניים וגדולים, ועל כן הם חשופים לפגיעה עקב המשבר הכלכלי בצורה משמעותית יותר.

מסקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בתאריכים 30.3.2020-31.3.2020, עולה כי העסקים הקטנים סובלים מירידה של מעל 50% מפדיון העסק, לעומת ממוצע של 22% בקרב יתר העסקים במשק. הקושי להשגת מימון ואשראי, אשר קיים בשגרה, מתעצם ביתר שאת בעת הנוכחית ומקשה על הישרדותם של עסקים אלה.

בשעת משבר זאת, נדרשים העסקים לשלם את הוצאותיהם הקבועות, אף אם אין להם כל הכנסה. בשל כך, מוצע ליתן מענק לעסקים, אשר להם כושר השרידות נמוך מלכתחילה, על מנת שייסייע להם בתשלום ההוצאות הקבועות.

לסעיף 1

מוצע לקבוע כי המענק יינתן לעסק אשר מחזור עסקאותיו לשנת 2019 עולה על 18,000 ש"ח ואינו עולה על 20 מיליון ש"ח. זאת נוכח פרופיל ההוצאות הקבועות של העסקים במחזור הנמוכים מ-18,000 ש"ח והיקפן הזעיר. לצד זאת, מוצע להגביל את מתן המענק לעסקים שמחזורם אינו עולה על 20 מיליון ש"ח. זאת בשל כושר השרידות הנמוך של עסקים אלה והיקף ההוצאות הקבועות שלהן ביחס למחזור אשר גבוה לעומת העסקים עם מחזורי עסקאות

גבוהים יותר.

נוסף לכך, מותנה המענק בירידת מחזור עסקאות בלמעלה מ-25% בחודשים מרץ ואפריל 2020 לעומת תקופה זו אשתקד, ובכך שהירידה נובעת מהשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה. זאת על מנת למקד את הסיוע לעסקים שנפגעו באופן משמעותי. כמו כן, נדרש כי העסק הגיש את הדוחות התקופתיים הנדרשים לצורך חישוב המענק וכי הוא מנחל את פנקסיו כנדרש בהתאם לדין.

לסעיף 2

מוצע לקבוע כי חברה שמחזור עסקאותיה לשנת 2019 אינו עולה על 300,000 שקלים חדשים, תקבל מענק בסכום קבוע בהתאם למחזור עסקאותיה. זאת בשל התועלת התפעולית אל מול היקף המענק שיינתן ובשים לב להיקף הרב של עסקים אלה. יצוין, כי עצמאי שהיקף המחזור שלו הוא עד 300,000 ש"ח, מקבל מענק זהה במסגרת תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאיים ולשכירים בעלי שליטה), התש"ף-2020. זאת נוכח התועלת התפעולית שנובעת ממתן מענקים אלה יחד עם המענק הניתן לעצמאיים במסגרת התקנות האמורות, ובשים לב למספרם הרב.

לעסק שמחזור עסקאותיו לשנת 2019, עולה על 300,000 ש"ח, ניתן מענק בהתאם להיקף שיעור ירידת מחזור העסקאות שלו וביחס לנוסחת חישוב אשר מגלמת בתוכה מקדם נורמטיבי אשר משקף את ההוצאות הקבועות בעסק ממוצע. בשל היקף המענקים, מוצע לקבוע כי שיעור המענק יוגבל לסכום של 400,000 ₪.

לסעיף 3

נוכח דחיפות העסקים לקבלת המענק, מוצע להגביל את מועד הגשת הבקשות לקבלת מענק למשך 90 ימים.

לסעיף 4

מוצע לאפשר להשיג על החלטה בנוגע למתן המענק, בפני עובד אשר הסמיך המנהל אשר לא נטל חלק בקבלת ההחלטה. עוד מוצע לאפשר הגשת השגה שנייה על ההחלטה בהשגה לוועדה אשר תורכב מנציגי ממשלה נוספים.

לסעיף 5

מוצע להחריג מרשימת הזכאים למענק עסקים מהשיקולים שמפורטים להלן:

א. גופים המזוהים באופן מלא עם המדינה או הנתמכים על ידה, במישרין או בעקיפין, וכן גופים שלממשלה בעלות מלאה או חלקית וזאת גם אם מחזור שלהם אינו עולה על 20 מיליון ש"ח. זאת מתוך תפיסה שאלה נשענים בדרך זו אחרת על המדינה ומתמודדים בעצמם עם כוחות השוק, בדומה לגופים בעלי מחזורים של מעל 20 מיליון ₪. לעניין חברות ממשלתיות הרי שקיים שוני בין חברות ממשלתיות לחברות עסקיות רגילות בשל בעלות

- המדינה במניותיהן בשיעורים כאלה והתרומה שיש למעורבות הממשלה על פעילותן.
- ב. עסקים אשר אין יכולת לבקר ולהעריך את מחזור העסקאות שלהם ובהתאם לכך לחשב את גובה המענק ;
- ג. עסקים אשר אין לגביהם דיווחים לרשות המיסים ;
- ד. עסקים אשר מחזור העסקאות שלהם נקבע על ידי העוסק ;
- ה. עסקים אשר ירידת שיעור המחזורים שלהם אינו נובע מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה ;
- ו. עסק שהודיע על סגירת עסקו עוד לפני תחילת המשבר הכלכלי בעקבות התפשטות נגיף הקורונה.

לסעיף 6

מוצע להטיל על מנהל רשות המיסים לפעול ליישום החלטה זו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

תשלום מענקים להשתתפות בעלות הוצאות קבועות של עסקים קטנים בשל התפשטות נגיף הקורונה, אשר יסייע לעסקים לשמור על כושר שרידותם.

תקציב

היקף המענקים עומד על סך של 5.2 מיליארד שקלים ואושר במסגרת התיקון לחוק יסוד: משק המדינה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלבנטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי: החלטה ביצועית.

סיווג משני: שימוש בכלים כלכליים להשגת יעדי מדיניות.

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה.

מוגש על ידי שר האוצר

ל' בניסן התש"ף
24 באפריל 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

על רקע התפשטות נגיף הקורונה בישראל, הכריז משרד הבריאות על המחלה כמחלה מידבקת מסוכנת. לצורך מניעת התפשטות המחלה ושמירה על בריאות הציבור, הטילה הממשלה הגבלות משמעותיות, בין היתר, על פתיחת מקומות עבודה וכן על התייצבות של עובדים במקומות עבודתם. הגבלות אלה לא מאפשרות לקיים שגרת עבודה רגילה. לאור זאת, מעסיקים רבים הוציאו את עובדיהם לחופשה ללא תשלום או לחילופין פיטרו את עובדיהם.

על רקע כל האמור, וכפי שפורט בדברי החסבר מוצע להחליט על מתן מענק מינהלי לצורך סיוע לעסקים קטנים שמחזורם אינו עולה על 20 מיליון ₪ בעד השתתפות בהוצאות קבועות בשל ההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה.

הגבלת מחזור האמור היא בשל כושר השרידות הנמוך של עסקים אלה והיקף ההוצאות הקבועות שלהן ביחס למחזור אשר גבוה לעומת העסקים עם מחזורי עסקאות גבוהים יותר. לכך יש להוסיף את יכולת של הגופים האמורים לגייס אשראי בעת רגילה ובפרט בעת הזו. לעומת זאת, עסקים בינוניים וגדולים יכולים לצמצם את הוצאותיהם המשתנות, כגון: רכישות מספקים ותשלומי שכר, אולם ישנן הוצאות שאין ביכולתם להימנע מהן ובהן תשלומי שכירות, הוצאות ביטוח, חשבונות חשמל ומים וכדומה. יחס ההוצאות הקבועות של עסקים קטנים ביחס למחזור המכירות גבוה יותר לעומת עסקים בינוניים וגדולים, ועל כן הם חשופים לפגיעה עקב המשבר הכלכלי בצורה משמעותית יותר.

עוד מוצע להחריג גם גופים המזוהים באופן מלא עם המדינה או הנתמכים על ידה במישרין או בעקיפין וכן גופים שלממשלה בעלות מלאה או חלקית הוחרגו מתוך תפיסה שאלה נשענים בדרך זו אחרת על המדינה ומתמודדים בעצמם עם כוחות השוק, וזאת גם אם מחזור שלהם אינו עולה על 20 מיליון ש"ח. לעניין חברות ממשלתיות הרי שקיים שוני בין חברות ממשלתיות לחברות עסקיות רגילות בשל בעלות המדינה במניותיהן בשיעורים כאלה והתרומה שיש למעורבות הממשלה על פעילותן.

בנוסף, מוצע להחריג גופים אשר בשל שורה של טעמים לא ניתן לחשב את המענק מתוך המחזור שלהם, או שאין לגביהם דיווחים מסיבות שונות לרשות המסים או שעיתוי מחזור העסקאות נקבע על ידי העסק באופן עצמאי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לנוכח האמור, נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים הן לטובת מניעת התפשטות נגיף הקורונה וטיפול מיידי בחולים שנדבקו בו, והן לצורך סיוע משמעותי למשק כדי לאפשר לו לצלוח את המשבר האמור, באמצעות סיוע כלכלי לאזרחים. בהתאם לכך, ולנוכח המגבלות הקבועות בסעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד) בכל הקשור למגבלת ההוצאה הממשלתית בשנת 2020 התקבל חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת

שעה לשנת 2020) (להלן – **הוראת השעה**).

בהתאם לתיקון האמור בתקופה שמיום קבלת התיקון ועד יום 31 בדצמבר 2020 או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, ניתן יהיה להגדיל את ההוצאה הממשלתית לטובת התמודדות עם משבר הקורונה בשיעורים הקבועים בתיקון.

שיעורי ההגדלה נאמדו על בסיס התכנית הכלכלית שגובשה ועליה הודיעו ראש הממשלה ושר האוצר בסמוך להליכי חקיקת התיקון, ואשר כוללת חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק בעקבות משבר הקורונה.

במסגרת הוראת השעה רואים את סעיף 3ב לחוק היסוד כדלקמן:

“(א1)...

(2) על אף האמור בסעיף קטן (א), בחודשים אפריל עד דצמבר של שנת 2020 או עד קבלתו של חוק התקציב לשנת 2020 או עד קבלתו של חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, רשאית הממשלה להוציא את ההוצאות המפורטות להלן:...

(2א) (1) שר האוצר יגיש לאישור הממשלה עד יום ז' באייר התש"ף (1 במאי 2020), תכנית מפורטת ביחס לשימושים המתוכננים בסכומים המפורטים בסעיף קטן (א1)(2)(ב) (בסעיף קטן זה – התכנית המפורטת).

(2) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את התכנית המפורטת שתכלול את הסעיפים והסכומים שלהלן:

(א) בריאות, רווחה ... – 11 מיליארד שקלים חדשים;

(ב) שיפוי המוסד לביטוח לאומי – 3.8 מיליארד שקלים חדשים;

(ג) מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים – 9 מיליארד שקלים חדשים;

(ד) מימון הכשרות מקצועיות”

מוצע כי המענק ישולם כמענק מינהלי לפי החלטת ממשלה מכוח סמכותה השיורית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה.

סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי **“הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת”**. הוראה זו טומנת בחובה שתי מגבלות להפעלת הסמכות השיורית של הממשלה – הראשונה, הפעלת הסמכות **“בכפוף לכל דין”** והשנייה, הפעלת הסמכות רק מקום שבו אין חקיקה שמסדירה את אותו נושא או שהחקיקה שמסדירה את אותו נושא אינה יוצרת חסדר שלילי שמונע את הפעלתה.

נשאלה השאלה האם די בסמכותה השיורית של הממשלה על מנת לעגן את מתן המענקים לעסקים הקטנים או שיש צורך בחסדר ראשוני.

כלל החסדרים הראשוניים נדון בחלכה הפסוקה במספר פסקי דין. כפי שציין כב' המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין (כתוארו דאז) בפסק דינו בדעת מיעוט בבג"צ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו) (להלן – **עניין מתווה הגז**), **“הכלל בדבר הסדרים ראשוניים הוא בעצמו “עדיין בגדר חסדר ראשוני” (זמיר א, בעמ' 215). ההבחנה בין הסדר ראשוני להסדר משני אינה חפה מקשיים, ומידת הפירוט**

הנדרשת מן ההסדר הראשוני אינה ברורה ותלויה בנסיבות המקרה."

בבג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב (5), 481, קבע כב' הנשיא ברק (כתוארו דאז) כי תורת ההסדרים הראשוניים הולמת "עניינים מיוחדים במינם המחייבים הכרעה עקרונית בשאלת יסוד המפלגת את החברה הישראלית". עוד ראו פסק דינה של כב' השופטת מרים נאור (כתוארה דאז) בדעת יחיד בבג"ץ 4253/92 ראש עיריית טבריה נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו).

כלל ההסדרים הראשוניים מבוסס על שני טעמים: להגן ככל הניתן על חירויות הפרט וקביעת גבולות סמכותה של הרשות המבצעת ביחסיה עם הרשות המחוקקת. ראו למשל: סעיף 35 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא (בדימוס) מיכאל חשין ז"ל בבג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא (1) 1 (להלן – עניין ועדת המעקב).

בהתאם לכלל האמור הסמכת המינהל לחקיקת משנה או להוראת מינהל היא הסמכה לקביעתם של הסדרים משניים ועל הסדרים ראשוניים הקובעים את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים להיקבע בחוק של הכנסת.

בחלכה הפסוקה נקבעו אמות מידה שונות לבחינת השאלה האם הסדר מהווה הסדר ראשוני או הסדר משני על רקע נסיבות קונקרטיות. כך יש לשקול את מידת ההשפעה של ההסדר על הציבור, חיקף הפגיעה בזכויות הפרט הכרוכה בהסדר, להשלכות הכספיות שלו, לדחיפות שבה יש להסדיר את העניין, למידת המורכבות והידע המקצועי הנדרש, חשיבותו ומהותיותו של ההסדר וכן גם להיותו שנוי במחלוקת ציבורית. ראו למשל: עניין ועדת המעקב, ופסקה קלג לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין (כתוארו דאז) בעניין מתווה הגז.

יצוין כי בכל הקשור להקצאת תקציבים בעניין ועדת המעקב ציין כב' המשנה לנשיא (בדימוס) מישאל חשין ז"ל בסעיף 43 לפסק דינו כי "כחנחת מוצא נוכל לומר, כי חלוקת כספים בידי הממשלה – מכוח חוק התקציב, כמובן – מבלי שהכנסת נתנה דעתה לאותה חלוקה באורח מפורש ומפורט, פירושה אינו אלא זה, שהממשלה – היא ולא הכנסת, קבעה הסדר ראשוני לחלוקה. וביודענו כי הממשלה נעדרת סמכות היא לקבוע הסדרים ראשוניים אלא אם הוסמכה לדבר בחוק, נדע כי חלוקת כספים כזו אין היא בסמכותה גם אם נועדה היא למטרה ראויה. אלא שלא כך יהיה בכל מקרה ומקרה, וכל מקרה יידרש לדיון משלו. כזאת נוכל לומר, ש"אם מעניק חוק התקציב סמכות לממשלה להוציא כך-וכך מיליארדי שקלים, בלא שיש בנמצא חוק ספציפי ומפורט הקובע תנאים וסייגים ומדיניות ספציפיים – קרא: בלא שנחקק חוק הקובע הסדרים ראשוניים – שקול המעשה לדלגציה של סמכות החקיקה מן הכנסת לממשלה. וכזאת לא יכון במשטר דמוקרטי תבנוי על עקרון ביזור הסמכויות" (פרשת שמעוני, בפסקה 3 לחוות דעתי).

בענייננו, נציין כי אין הסדרה בחוק שנוגעת באופן כלשהו למענקים לעסקים כפי שמוצע. בנוסף, כאמור הוראת חוק היסוד, כפי שתוקנה רק לאחרונה, קובעת כי הממשלה תוכל לעשות שימוש בסכום של 9 מיליארד ₪ למענק וסיוע לעסקים ולעצמאים. תכנית מפורטת בעניין תונח על שולחן הכנסת לאחר קבלת החלטת ממשלה אשר מאשרת את התכנית. האמור הוא בשונה מהטענות לגבי חלוקת כספים מכוח חוק התקציב, ולחלכות השונות בעניין מעמדו של חוק התקציב, וזאת בשים לב לכך שמדובר בהוראת חוק יסוד.

בנוסף, נציין כי כאמור בחלכה הפסוקה כל מקרה ומקרה יידרש לדיון משלו. בהקשר זה נציין כי משרדי הממשלה השונים מקצים מענקים מינהלים, בהיקפים ניכרים ולקבוצות זכאים שונות, וזאת מכוח הסמכות השיורית של

הממשלה לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה. חלק מההקצאות האמורות ניתנות שלא באופן חד-פעמי ובמשך מספר שנים. כך למשל, סבסוד מעוונות יום בהיקף של 1.2 מיליארד ₪ בשנה לאוכלוסייה של 120 אלף משפחות. סיוע בשכר דירה במשרד השיכון בהיקף של 2 מיליארד ₪ בשנה לאוכלוסייה של 170 אלף משפחות. סבסוד צהרונים במשרד החינוך בהיקף של 1 מיליארד ₪ בעבור כ-230,000 ילדים. כך, במשרד הכלכלה קיימים חמישה מסלולים של מענקים מינהלים, בהיקף של למעלה ממיליארד ₪. ברשות החדשנות מחלקים מענקי מו"פ בהיקף של למעלה ממיליארד שקל בשנה וכיו"ב.

בנוסף, תכלית הפעולה היא מתן מענק לצורך סיוע לעסקים בעת חירום של התפשטות נגיף הקורונה, בזמן אשר נדרש מענה מיידי לצרכי העסקים. אין חולק כי לא מדובר בעניין מיוחד במינו המחייב הכרעה עקרונית בשאלות יסוד והוא אינו כולל פגיעה בזכויות הפרט. כך גם עצם מתן מענקים בעת הזו אינו שנוי במחלוקת. עוד אציין כי הפעולה אין עניינה בקביעת מסלול מתמשך לקבלת מענקים, אלא קביעת זכאות חד-פעמית לקבלת מענק בעת הנוכחית. בנוסף, מדובר בפעילות שקיימת דחיפות לביצועה וכי מדובר בחלק מהתכנית הכלכלית שעמדה בבסיס התיקון להוראות חוק היסוד. בהקשר זה יצוין כי במקביל להצעה זו מובאת לאישור הממשלה הצעת ההחלטה אישור תכנית מפורטת לשימושים השונים שנקבעו בחוק היסוד וכי התכנית המפורטת ביחד עם החלטת הממשלה יונחו על שולחן הכנסת.

אשר על כן, מכלול הנסיבות האמורות, ובשים לב להוראות חוק היסוד, מאפשרות לטעמי להסדיר את מתן המענקים באמצעות החלטת ממשלה מכוח הסמכות השיורית של הממשלה.

באשר להחרגת גופים המזוהים באופן מלא עם המדינה או הנתמכים על ידה במישרין או בעקיפין וכן גופים שלממשלה בעלות מלאה או חלקית הוחרגו מתוך תפיסה שאלה נשענים בדרך זו אחרת על המדינה ומתמודדים בעצמם עם כוחות השוק, וזאת בדומה לגופים בעלי מחזורים של מעל 20 מיליון ₪. לעניין חברות ממשלתיות הרי שקיים שוני בין חברות ממשלתיות לחברות עסקיות רגילות בשל בעלות המדינה במניותיהן בשיעורים כאלה והתרומה שיש למעורבות הממשלה על פעילותן.

מדיניות כלכלית של הממשלה היא מן הפונקציות המובהקות המצויות בתחומי שיקול דעתה הרחב של הרשות המבצעת ובשים לב לתכלית המענק. על רקע זה המדובר בגופים בעלי אופי ציבורי, או כאלה הנהנים מתמיכה מכספי ציבור, או המצויים, בין במישרין ובין בעקיפין, תחת חסותה של המדינה, או שהמדינה מעורבת, במישרין או בעקיפין, בהנהלתם או בהכוונת פעילותם ובפיקוח עליהם. הקשר הקיים בין המדינה לבין הגוף המוחרג מוסיף מימד של איתנות לאותו גוף, ואפשר אף שמעניק לו רשת בטחון מסוימת מפני הידרדרות כלכלית בעת משבר. על רקע האמור זה מוחרגים הגופים האמורים. אופיים של הגופים האמורים כגופים בעלי אופי ציבורי או מעין ציבורי, מעורבות הממשלה בהנהלתם, או הסתייעותם, במידה כזו או אחרת, בכספי ציבור, יוצרים שוני אשר מצדיק החרגתם מקבלת המענק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לנוכח האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור התקנות.

10. סי.נ.ל

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם